

## University of Groningen

### Het aanbod van onderwijsverzorging

Koster, Andries Jacobus

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

1995

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Koster, A. J. (1995). *Het aanbod van onderwijsverzorging: een evaluatie-onderzoek*. [, Rijksuniversiteit Groningen]. s.n.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

## 1. ONDERZOEKSCONTEXT EN PROBLEEMSTELLING

### 1.1 Onderzoekscontext

Er zijn in Nederland diverse onderwijsverzorgingsinstellingen. De functies en taken van deze instellingen zijn geregeld via de Wet op de Onderwijsverzorging (1986), de WOV. Hierin wordt onderwijsverzorging als een basisvoorziening voor het onderwijs gezien. Volgens artikel 2 van de WOV dienen genoemde instellingen twee doelen na te streven:

- a. Het helpen van scholen bij de oplossing van problemen. Dit hoofddoel is in principe cliëntgericht en vraaggestuurd;
- b. Het systematisch ontwikkelen en verbeteren van onderwijs. Dit hoofddoel is innovatiegericht en in principe niet vraaggestuurd.

In de WOV is de invloed van scholen op het aanbod van onderwijsverzorging alleen indirect geregeld (zie ook Verhoeff, 1992). Omdat in het beleidsmatig denken over onderwijsverzorging het eerste doel van steeds meer belang wordt geacht (WRR, 1991; Leune, 1992), zal de invloed die scholen op het aanbod hebben, geleidelijk aan toenemen. Immers, wanneer de cliënt geen interesse in een bepaald aanbod heeft, zou het aanbod uit de markt dienen te verdwijnen. Door dit soort redeneringen te volgen, ontstaat echter een spanningsveld met het innovatiegerichte aanbod: door onderwijsverzorgingsinstellingen wordt namelijk ook in opdracht van de overheid aanbod geproduceerd. Scholen worden geacht dit aanbod in hun praktijk te gebruiken, terwijl ze er niet altijd om vragen.

In dit proefschrift gaat het om de relatie tussen vraag en aanbod en om de relatie tussen aanbod en gebruik. Allereerst is een toelichting nodig op het in de WOV aangebrachte onderscheid tussen onderwijsverzorgingsinstellingen. Hierdoor ontstaat meer inzicht in de diversiteit van het aanbod.

In de WOV worden verschillende instellingen genoemd die elk hun eigen taken hebben en daardoor een bepaald aanbod leveren. Het zijn de Onderwijsbegeleidingsdienst (OBD), de Landelijke Pedagogische Centra (LPC), het Cito, het Instituut voor Leerplanontwikkeling (SLO) en het Instituut voor Onderwijsonderzoek (SVO). De eerste twee worden de algemene instellingen genoemd; de overige drie instellingen vallen onder de specifieke instellingen. Vijf genoemde soorten instellingen worden ook wel de reguliere instellingen genoemd. Onder niet reguliere ondersteuning valt bijvoorbeeld het aanbod van Pabo's/Hogescholen en dat van stichtingen voor kunstzinnige vorming. Het aanbod van de reguliere instellingen wordt hierna besproken.

Het aanbod van OBD's is zeer divers en betreft onder andere onderzoek bij leerlingen, activiteiten op leerkrachtniveau, activiteiten die op het hele team gericht zijn en binnen de specifieke schoolsituatie kunnen plaatsvinden en tot slot schooloverstijgend aanbod waaruit scholen een keuze kunnen maken. In de praktijk wordt vlak voor of na de zomervakantie een begeleidingsovereenkomst tussen de onderwijsbegeleider en zijn scholen opgesteld die het kader voor het komende jaar of komende jaren moet aangeven.

De drie LPC richten zich vooral op de ondersteuning van het Voortgezet Onderwijs, het Speciaal Onderwijs en het Beroepsonderwijs, opleidingen en OBD's. Basisscholen hebben nog zelden direct met de LPC te maken. De verhouding tussen activiteiten voor het scholenveld, activiteiten op verzoek van de overheid en activiteiten voor interne ontwikkeling, is meestal ongeveer 40-40-20 procent.

Het Cito heeft als primaire taak de ontwikkeling, afname en verwerking van toetsen voor leerlingen. Bijna de helft van de subsidie die het Cito van het Ministerie van O. & W. ontvangt, is bedoeld voor examentaken. Daarnaast houdt ze zich in toenemende mate bezig met het ontwikkelen van methoden, waarmee leerkrachten hun onderwijs kunnen evalueren en de voortgang van leerlingen nauwkeuriger kunnen bijhouden.

De SLO heeft vooral als taak het ontwikkelen van modellen van onderwijsleerplannen, schoolwerkplannen en onderwijsleerpakketten. Ze doet dit vooral voor het primair onderwijs, het AVO, het Beroepsonderwijs en de Volwasseneneducatie. De inhoudelijke invulling van de opgeleverde modellen wordt als een taak voor de LPC en scholen zelf gezien. Hierbij spelen uitgevers ook een rol. Bij de SLO is ook de Centrale Registratie Leermiddelen ondergebracht. Zij geeft gidsen uit van leermiddelen die voor scholen verkrijgbaar zijn. Deze produkten zijn met diverse studies naar leermiddelen geïntegreerd in het NICL, Het Nationaal InformatieCentrum Leermiddelen. In 1991 werd 46% van de SLO-tijd en het SLO-geld aan veldaanvragen besteed en 36% aan overheidsaanvragen. Volgens het jaarverslag uit 1992 lagen beide percentages rond de 40. De SLO is in haar verspreiding van aanbod naar scholen gehandicapt omdat ze afhankelijk van de LPC is.

Tenslotte zorgt SVO ervoor dat onderzoeksresultaten verspreid worden en heeft hiervoor onder andere het maandblad Didactief, de Selectareeks en vele brochures over onderwerpen zoals de effectieve school, die door scholen besteld kunnen worden.

Scholen hebben volgens de WOV niet de plicht, maar het recht een beroep te doen op de reguliere ondersteuning. De reguliere instellingen opereren daarbij

vaak in een spanningsveld zoals dat op bladzijde 1 al kort genoemd is: enerzijds is er de overheid die verwacht (en daarvoor ook geld aan verzorgingsinstellingen geeft) dat meegewerkt wordt aan de uitvoering van haar beleid en anderzijds zijn er de vragen van scholen, die wel eens haaks op het overheidsbeleid kunnen staan.

Na deze bespreking is het gewenst aan te geven wat in dit proefschrift onder het begrip 'aanbod' verstaan wordt. Het gaat hierbij om alles wat door leerkrachten en teams gebruikt kan worden. Het gaat, één uitzondering daargelaten (Pabo-aanbod), om het aanbod van de reguliere verzorgingsinstellingen. Het betreft onder andere toetsen, invoeringsprogramma's, spellingspakketten en cursussen, maar ook leerlingonderzoek en -begeleiding: verzorgingsinstellingen kunnen immers door scholen hierover benaderd worden. De laatste tijd (Houtveen en Van der Vegt, 1989; Houtveen, 1992) wordt bij aanbod steeds vaker aan de schoolspecifieke begeleiding gedacht. Onderwijsondersteuners denken bij de term 'aanbod' overigens meestal alleen aan schooloverstijgend aanbod. Ook sommige onderzoekers beschouwen niet alle produkten en diensten als aanbod. Zo noemen van Gennip en Vierke (1988) de orthotheek van de OBD "andere diensten". Toch wordt in dit proefschrift ook een orthotheek onder 'aanbod' gerekend.

Het is de vraag of het aanbod voor scholen zinvol en bruikbaar is. Vanaf omstreeks 1985 ging het er in beleid en onderzoek vooral om of de aansluiting tussen onderwijsverzorging en scholen wel tot stand komt en wat zoal de effecten van het aanbod zijn. Er wordt in toenemende mate kritisch naar onderwijsverzorging gekeken. Dit heeft te maken met bezuinigingen en met een toenemende autonomie van scholen: wanneer scholen meer invloed op aanbod gaan krijgen, is het van groot belang na te gaan wat zij van het aanbod vinden, wat effecten van aanbod zijn en hoe deze bereikt kunnen worden. Omdat effecten in scholen kunnen toenemen, wanneer het aanbod goed op scholen is afgestemd en (goed) door scholen gebruikt wordt, staan precies deze afstemming en dit gebruik in dit proefschrift centraal. Gezien het feit dat de afstemming en het gebruik als voorwaarden voor effecten in scholen gezien kunnen worden, wordt vervolgens ingegaan op de problematiek rond de effectiviteit van onderwijsverzorging. Daarmee wordt tevens het kader duidelijk voor het onderzoek dat aan de basis ligt van dit proefschrift.

Vanaf 1986 worden door de overheid diverse commissies ingesteld die adviezen uitbrengen voor evaluatie-onderzoek op het terrein van onderwijsverzorging (Hoeben, 1987; Carpay, Brenninkmeijer en Hofstee, 1987). Hoeben en Stokking (1986) en Carpay, e.a. (1987) melden dat het van belang is na te

gaan welke activiteiten door de verzorgingsinstellingen opgezet worden en wat de opbrengsten ervan zijn. Onder verwijzing naar het advies van Carpay, e.a., heeft de Taakgroep Evaluatie Onderwijsverzorging (Wiegersma, Giesbers en Nauta, 1989) bepaald dat onderzoek in de eerste plaats gericht moet worden op 'fact-finding': onderzocht moet worden wat onderwijsverzorgingsinstellingen precies doen en wat relaties tussen aanbod, gebruik en effecten zijn. Volgens Houtveen (1990b) zijn uitvoering van taken en effectiviteit precies de thema's die in de discussie over evaluatie-onderzoek bij de verzorgingsinstellingen op de voorgrond treden. Ze merkt bij het tweede thema nog op dat er gebrek is aan overeenstemming over de keuze van effectmaten: dienen effecten van onderwijsverzorging gezocht te worden in de output van dienstverlening, zoals de kwaliteit en het gebruik, of in de output van onderwijs?

In 1991 verschijnt het WRR-rapport over de onderwijsverzorging dat niet bedoeld was om antwoord te geven op bovenstaande vraag, maar waarin wel uitdrukkelijk een mening over het antwoord gegeven wordt. Dit rapport doet vooral veel stof opwaaien, omdat voorgesteld wordt de WOV af te schaffen en het geld voor de onderwijsverzorging rechtstreeks aan scholen toe te kennen. Verder concludeert de WRR dat vraag en aanbod niet goed op elkaar zijn afgestemd. Een veel gehoord kritiekpunt op het WRR-rapport is juist dat de empirische onderbouwing bij deze conclusie ontbreekt. Leune (1992) formuleert dit als volgt: "De WRR heeft zich wel gewaagd aan een beschouwing, een overwegend normatieve beschouwing over de onderwijsverzorging, maar zonder een wetenschappelijke empirische basis" (blz. 13). Daarnaast is het de vraag of, zoals de WRR stelt, begeleiding te vergelijken is met winkelen. Volgens de WPRO (1992) gaat het bij onderwijsbegeleiding namelijk niet om kant en klare pakketten die over de toonbank verkocht worden, maar om het behulpzaam zijn bij probleemanalyse. Een andere kritiekpunt op het WRR-rapport is het feit dat zowel scholen als onderwijsverzorgingsinstellingen op onderwijsoutput van scholen beoordeeld zouden moeten worden (zie o.a. Slavenburg, 1992). Stegerhoek (1992) werpt daar tegenin dat niet inhoudelijke, maar juist juridische en bestuurlijke aspecten centraal staan in de voorstellen om meer over te gaan op een systeem van vraagfinanciering. Toch is het merkwaardig dat in het WRR-rapport de onderbouwing ontbreekt van de conclusie dat vraag en aanbod niet goed op elkaar zijn afgestemd en van de vergaande stelling dat bijvoorbeeld OBD's op output van scholen beoordeeld moeten worden.

In onderzoek naar onderwijsondersteuning worden doorgaans effectmaten in de output van deze ondersteuning en niet in de output van scholen gezocht. Deze

constatering staat in feite haaks op de hierboven vermelde vergaande stelling uit het WRR-rapport.

Een bruikbare indeling in output van onderwijsverzorging is afkomstig van Hoebe en Stokking (1986). Zij spreken over vier soorten output:

- Primaire:           Leerresultaten bij leerlingen;
- Secundaire:       Effectiviteit van schoolmanagement en instructie van de leerkracht;
- Tertiaire:         Schoolwerkplanontwikkeling en veranderingsprocessen in school;
- Quartaire:        Gebruik/afname van producten en diensten.

Zonder het belang van leerlingeffecten te ontkennen, is de conclusie van genoemde auteurs van belang dat de keten van onderwijsverzorging naar leerlingeffecten begint bij de afname en het gebruik van het aanbod. Ze concluderen dat er over de invloed van quartaire criteria op het functioneren van scholen en op de primaire en secundaire criteria weinig bekend is.

Van Gennip (1990) stelt in aansluiting op het voorgaande dat onderwijsondersteuning moet leiden tot gebruik, waardoor door ondersteuning en leerkrachten veranderingsprocessen op school beïnvloed kunnen worden die op hun beurt kunnen leiden tot meer effectieve kenmerken van de school en van het geboden onderwijs. Deze laatste kenmerken kunnen een direct effect op leerresultaten hebben.

Complicerende factor bij het vaststellen van (verklaringen voor) effecten is het gegeven dat leerkrachten en onderwijsondersteuners over de meest feitelijke zaken als frequentie van begeleidingsactiviteiten al uiteenlopende antwoorden geven (zie onder andere Van den Berg, Harskamp, Prins en Wolfgram, 1985; Leenders en Stokking, 1987, 1988).

In dit proefschrift staan de afstemming van het aanbod op scholen en relaties tussen aanbod, gebruik en effecten van gebruik centraal. Het gaat hierbij om externe ondersteuning, waarbij de voorkeur uitgaat naar de term 'onderwijs-ondersteuning' in plaats van 'onderwijsverzorging'. Eigenlijk is 'onderwijsverzorging' geen goed begrip, omdat onderwijsverzorgingsinstellingen niet als taak hebben onderwijs te verzorgen, maar het juist te ondersteunen (zie o.a. Carpay, e.a., 1987).

In de volgende paragraaf worden de uitgangspunten bij deze studie beschreven: welke keuzes zijn gemaakt en voor welke effecten is gekozen?

## 1.2      Keuze van effecten in deze studie

Onderwijsondersteuning wordt in deze studie opgevat als dienstverlening die aanvullend is op de in scholen aanwezige professionaliteit om eigen problemen op te lossen (zie ook Hoeben en Stokking, 1986). Het gaat dan om al het mogelijke aanbod ten behoeve van de handhaving en verbetering van de kwaliteit van het functioneren van scholen, leerkrachten en leerlingen (zie ook Lagerweij, 1989, die spreekt over vormen van hulpverlening aan scholen bij het verbeteren van hun onderwijs).

Ten tijde van het uitgevoerde onderzoek was er bij het Ministerie van O. & W. en bij onderwijsondersteuners meer behoefte aan kennis over aanbod van onderwijsondersteuning. Tegelijkertijd neemt vanaf 1985 de behoefte aan evaluatieonderzoek op dit terrein toe. Daarbij dienen uitdrukkelijk keuzes gemaakt te worden (zie bijvoorbeeld Houtveen, 1990b, die de keuze voor effectmaten beargumenteert). In onderzoek naar onderwijsondersteuning wordt leerlinggedrag zelden als een effect opgenomen. Ook in dit proefschrift is ervoor gekozen de effecten van ondersteuning niet op leerlingniveau te kiezen. Wanneer een bepaald aanbod als doelstelling het verbeteren van leerlingprestaties heeft, zou het op zich wel zinvol en zelfs gewenst zijn leerlingprestaties als effectmaat te hanteren.

Een eerste reden om in dit proefschrift leerlingeffecten als effectmaat te verwerpen, is gelegen in het gegeven dat in deze studie zeer uiteenlopend aanbod onderzocht is, waarbij het meeste aanbod niet direct op leerlingen is gericht. Daarbij wordt er in dit proefschrift van uitgegaan dat het in onderzoek opnemen van leerlingprestaties alleen zinvol is, wanneer bij de verwachte effecten van het bepaalde aanbod daarop ook expliciet wordt ingegaan. Juist dit formuleren van verwachte effecten gebeurt zeer zelden.

Een tweede reden voor het niet kiezen van leerlingprestaties als effectmaat, schuilt in het feit dat de interveniërende variabelen onbekend zijn. Het is dan ook onbekend wat de verwachte bijdrage van onderwijsondersteuning aan leerlingprestaties is (zie o.a. Van den Berg, Snippe en Hoeben, 1991). Wel is er de veronderstelling (Hoeben en Stokking, 1986; Houtveen, 1987, 1990b) dat onderwijsondersteuning geen directe relatie met leerprestaties heeft. Een voorbeeld van onderzoek waarin aandacht wordt besteed aan de relatie ondersteuning-leerlingprestaties, is dat van Meijer (1991). Hij stelt dat het aandeel van de leerlingbegeleiding bij het verbeteren van leerprestaties niet vastgesteld kan worden. Hij richt zich in zijn onderzoek dan ook op kenmerken van leerlingbegeleiding waarvan aangenomen mag worden dat ze invloed hebben op

leerlingen hebben. Hetzelfde gebeurt in dit proefschrift, waarbij het woord 'leerlingbegeleiding' vervangen is door 'aanbod'.

Onderwijsondersteuning dient in eerste instantie effect op leerkrachten en uiteindelijk op leerlingen te hebben. Een eerste effect is de op bladzijde 5 door Hoeben en Stokking (1986) genoemde quartaire outputmaat 'gebruik/ afname van diensten'. Zoals eerder gesteld, zijn gebruik van aanbod en de afstemming van aanbod op scholen voorwaarden voor effecten op leerkrachten (en daarmee uiteindelijk op leerlingen).

Verondersteld mag worden dat leerkrachten, door gebruik te maken van het aanbod, onder andere beter in staat zijn hun klasse-organisatie in te richten, meer inzicht in hun lesgeven krijgen, beter met probleemleerlingen kunnen omgaan en (sneller) bepaalde onderwijsdoelen kunnen bereiken. Van onderwijsondersteuning mag verwacht worden dat dergelijke effecten optreden. Dit soort effecten staan in dit proefschrift dan ook centraal. Het gaat hierbij alleen om leerkrachten die gebruik maken van (een bepaald) aanbod, waarbij onder andere de vraag gesteld wordt of door het gebruik een bijdrage aan het didactisch handelen is geleverd, of de 'gebruikers' anders over onderwijs en ondersteuning zijn gaan denken en of met het huidige aanbod de ontwikkelingsdoelen van de school bereikt kunnen worden.

Het standpunt leerlingprestaties niet als effectmaat te kiezen, sluit aan bij de visie van de Inspectie Onderwijsverzorging die de OBD's evalueert (1991, 1992a, 1992b). Gegeven de stand van zaken heeft ze ervoor gekozen de kwaliteit van onderwijsverzorging te beoordelen met behulp van beoordelingsmaten die voorwaardelijk zijn voor het vinden van uiteindelijke effecten in het schoolsysteem. Deze maten hebben volgens de Inspectie een directe of indirecte doorwerking binnen school en klas. Na raadpleging van deskundigen komt de Inspectie tot twee outputmaten: de satisfactie over leerling- en systeembegeleiding en het gebruik maken van materialen, kennis en vaardigheden.

Ondanks het feit dat in dit proefschrift leerlingprestaties niet als effectmaat gehanteerd is, dient wel opgemerkt te worden dat het voor scholen en alle bij het onderwijs betrokkenen van belang is dat er een beter zicht op de feitelijke onderwijskwaliteit ontstaat. Dit kan deels gebeuren doordat schoolbesturen de schoolprestaties (in relatie tot instroom) openbaar maken. Dit beter zicht op de onderwijskwaliteit kan leiden tot een gericht beroep op het aanbod van de onderwijsverzorging (Stegerhoek, 1992). Door in dit proefschrift het accent te leggen op twee belangrijke aspecten in de keten van dit aanbod naar leerlingprestaties en de effectmaten hierbij aansluitend te formuleren, wordt geprobeerd



inzicht te verschaffen in voorwaarden voor effectiviteit van ondersteuning. De twee bedoelde aspecten zijn de afstemming van het aanbod op de vraag en het gebruik van het aanbod. Gezien het accent op de afstemming en het gebruik, is het gewenst het gehanteerde vraag- en aanbodperspectief toe te lichten.

### 1.3 Een vraag- en aanbodperspectief

Omdat het in dit proefschrift gaat om de afstemming van het aanbod op scholen en om de relatie aanbod-gebruik-effecten, wordt de relatie tussen onderwijsondersteuners en scholen in een vraag- en aanbodperspectief geplaatst (Hoeben en Stokking, 1986, noemen nog twee perspectieven: een informatieperspectief en een perspectief voor het bezien van aspecten van de verzorgingsstructuur). Het in de eerste paragraaf kort vermelde spanningsveld rond vraag en aanbod, is door Hoeben en Stokking (1986) uitgewerkt om duidelijk te maken dat vraag- en aanbodmechanismen complex zijn.

1. *De invloed van de jaarlijkse begrotingsopstelling van onderwijsondersteuningsinstellingen op het aanbod:* er moeten keuzes gemaakt worden, omdat het Ministerie van O. & W. niet alles vergoedt. Weliswaar is het instrument van meerjarenplanning en -raming ingevoerd om het bestuur van ondersteuningsinstanties wat houvast te geven met betrekking tot omvang van de te plannen activiteiten, maar in een bezuinigingsperiode zegt dat weinig.
2. *Het meerjarenkarakter van te verlenen diensten:* wanneer partijen het eens zijn over een meerjarenactiviteit, is de keuze voor nieuwe activiteiten beperkt. Hoe ondersteuningsinstellingen kiezen, is onduidelijk. Wel is duidelijk dat de 'ondersteuningmarkt' niet zonder meer door de vraagkant beheerst wordt.
3. *De planning:* hierdoor wordt de invloed van de aanbodzijde op deze markt nog versterkt. Scholen moeten veel plannen, terwijl ze op de meeste ontwikkelingen, onder andere door 'wisselend' overheidsbeleid, moeilijk kunnen anticiperen. Ze zijn meestal al blij als de veranderingsparagraaf in hun schoolwerkplan inhoud heeft, waarbij ze zich meer laten leiden door het aanbod dan door behoeftediagnoses.

Hoeben en Stokking concluderen dat de aanbodzijde een grote invloed heeft en dat onduidelijk is in hoeverre vraag en aanbod elkaar bepalen. Wel is het duidelijk dat met een toenemende autonomie de invloed van de vraagkant (=de scholen) op het aanbod groter wordt.

Discussies rond vraag en aanbod lijken zich in golfbewegingen te voltrekken. De voorspelling dat men over zo'n 15-20 jaar terugkomt van een vraagge-

stuurde financiering, lijkt dan ook niet gewaagd. Het is namelijk sterk de vraag of de kwaliteit van onderwijsondersteuning toeneemt wanneer decentralisatie, want zo laat de overgang van aanbodfinanciering naar vraagfinanciering zich ook beschrijven, toeneemt. Decentralisatie leidde bijvoorbeeld niet tot verbetering van de kwaliteit van de welzijnszorg. Volgens Leune (1992) is het beginsel van de cliëntensoeveriniteit in talloze andere sectoren, zoals de landbouw, de gezondheidszorg en het milieu, aan het wankelen. Er lijkt ook in de onderwijsverzorging een terugkeer gaande naar het distributieve onderwijsbeleid van weleer, waarbij het accent niet op het inhoudelijk innovatiebeleid ligt, maar op het verdelen van het beschikbare geld.

Verhoeff (1992) stelt dat de legitimiteit van beleid (is in deze context de vraag naar de mate waarin scholen zelf op dienstverlening invloed kunnen uitoefenen) in toenemende mate wordt gelijkgesteld met een zo groot mogelijke autonomie voor het bestuurlijk niveau dat zo dicht mogelijk bij de scholen ligt, terwijl autonomievergroting maar één van de vormen van legitimiteit is. Op zich lijkt het een goed idee dat scholen meer invloed op het aanbod krijgen dan tijdens de periode voor expiratie van de WOV het geval is, maar of ze dan ook de financiële middelen dienen te krijgen, is maar de vraag. Zo is het de vraag wat er met tal van innovatie-onderwerpen gebeurt en lijkt controle op uitgaven moeilijk. In het laatste hoofdstuk van dit proefschrift wordt op deze problematiek uitgebreider ingegaan.

Ontwikkeling van de vraagzijde zal waarschijnlijk wel leiden tot beter inzicht in informatie- en ondersteuningsbehoeften van scholen, zoals het kabinet (1993) beweert.

Maatschappelijk gezien is het de vraag of het onderwijs en haar omgeving ermee gediend zijn wanneer alleen de vragen van scholen de koers gaan bepalen. Hierop inhakend stelt Leune (1992) dat de enige discussie rond onderwijsverzorging gevoerd wordt rond de vraag of ze meer aanbod- dan wel vraaggefinancierd moet worden. Hij noemt de vier bezwaren die de WRR aandraagt tegen het systeem van aanbodfinanciering, incorrect. Deze vier bezwaren zijn:

1. De vragen van scholen zijn onvoldoende richtinggevend;
2. Er is nauwelijks concurrentie tussen aanbieders;
3. De innovatietaak kan de hulpverleningsvraag overvleugelen;
4. Er is geen prikkel om efficiënt te werken.

Leune (1992) ontkracht ze door te stellen dat onderzoek geen aanleiding voor de eerste conclusie biedt, dat concurrentie niets zegt over kwaliteit, dat de hulpverleningsvragen centraal staan (uit het Onderwijsverslag van 1991 blijkt

bijvoorbeeld dat 60% van begeleiderstijd opgaat aan veldtaken) en dat de vierde stelling niet bewezen is.

Los van het feit of onderwijsondersteuning meer aanbod-, dan wel meer vraaggefinancierd is, dient het vraag- en aanbodproces gezien te worden als een **kennis**probleem: onderwijsondersteuners hebben bepaalde kennis en ze dienen de scholen ervan te overtuigen dat ze die kennis hebben. Hierbij weten onderwijsondersteuners niet altijd zeker of hun cliënten behoefte aan deze kennis hebben en doet het probleem zich vaak voor dat de cliënten de behoeften aan kennis niet goed kennen en/of niet goed kunnen verwoorden. In een periode van overgang van aanbod- naar vraagfinanciering wordt juist dit kennisaspect belangrijker dan het daarvoor was.

#### 1.4            **Probleemstelling en beschrijving van het onderzoek**

Nadat in paragraaf 1.1 is ingegaan op de onderzoekscontext, waarbij aangegeven is wat met de term 'aanbod' bedoeld wordt, is in paragraaf 1.2 vooral ingegaan op het niet opnemen van leerlingprestaties als effectmaat. In paragraaf 1.3 is aangegeven dat het vraag- en aanbodproces complex is en is wat uitgebreider ingegaan op recente discussies rond vraag en aanbod, dit in het kader van autonomievergroting.

In deze drie paragrafen is gesteld dat onderwijsondersteuning alleen effectief kan zijn wanneer:

- a. het aanbod goed op (potentiële) gebruikers is afgestemd;
- b. leerkrachten dit aanbod (goed) gebruiken;
- c. leerkrachten in hun denken over onderwijs en in hun handelen positief door het gebruikte aanbod beïnvloed worden.

De probleemstelling sluit hier nauw op aan:

***Hoe goed is het aanbod van onderwijsondersteuning op basisscholen afgestemd en hoe beïnvloedt het gebruikte aanbod leerkrachten?***

Deze probleemstelling wordt in hoofdstuk 2 nader uitgewerkt. In dat hoofdstuk worden de bijbehorende onderzoeksvragen beschreven. Het uitgevoerde onderzoek dat als basis dient voor dit proefschrift, wordt besproken met de bedoeling een bijdrage te leveren aan de discussies rond vraag en aanbod. Het is van belang daarbij na te gaan of het aanbod inderdaad niet goed op scholen zou zijn afgestemd, zoals bijvoorbeeld in het WRR-rapport wordt gesuggereerd.

Gezien de probleemstelling worden twee onderzoeken beschreven.

Allereerst is tussen 1986 en 1990 een onderzoek uitgevoerd naar het aanbod en gebruik van onderwijsondersteuning (SVO-nummer 6004). Het ging in dit onderzoek om relaties tussen aanbod, gebruik en effecten van aanbod. Na een uitgebreid vooronderzoek (Mulder en Tillema, 1985, 1986) is besloten het gebruik van onderwijsondersteuning als voornaamste effectcriterium te hantieren. Het betreft hier het quartaire niveau zoals dat op bladzijde 5 beschreven is, namelijk het gebruik en de afname van produkten en diensten. Vervolgens is tussen 1989 en 1990 een onderzoek uitgevoerd naar de afstemming van vraag en aanbod (SVO-nummer 8064). Ook hier stond het onderwijsondersteuningsaanbod centraal. Het ging in dit onderzoek vooral om het OBD-aanbod. Hoofddoel van het onderzoek was na te gaan in hoeverre het aanbod afgestemd is op vragen en wensen van scholen. De directe aanleiding voor dit onderzoek bestond uit de in paragraaf 1.3 beschreven ingewikkelde relaties tussen vraag en aanbod. Vanuit de constatering dat er perceptieverschillen en misvattingen tussen scholen en ondersteuners bij de programmering en de realisering van ondersteuning bestaan, achtten Hoebe en Stokking in hun programmeringsstudie (1986) een onderzoek hiernaar noodzakelijk.

In hoofdstuk 2 wordt de probleemstelling nader uitgewerkt. Aan het eind van dat hoofdstuk worden de bijbehorende onderzoeksvragen beschreven. In hoofdstuk 3 wordt het onderzoek naar de afstemming van vraag en aanbod besproken, waarna in hoofdstuk 4 op het onderzoek naar aanbod en gebruik ervan ingegaan wordt. In hoofdstuk 5 volgt de discussie.